

生态文明视野下的国土空间规划再认识

◎ 强海洋

核心提示

推进实施国土空间规划，是贯彻落实中央生态文明建设的根本要求和实现国土空间治理现代化的现实需要。本文立足国土空间规划的时代属性和演变，结合我国自然资源本底条件，提出了国土空间规划的着力方向。

党中央国务院高度关注国土空间规划工作。党的十九大以来，中央相继出台了《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》《关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》等一系列重要文件，从顶层设计出发，整体谋划国土空间开发，统筹空间布局，为以生态优先为核心的新时代国土空间规划体系构建指明了方向。

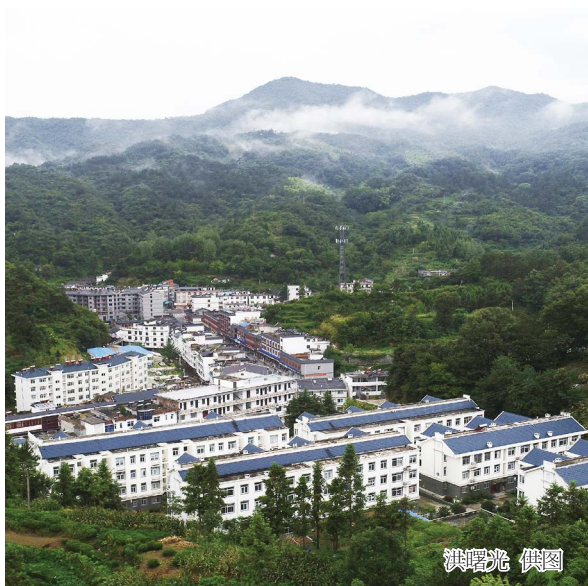
国土空间规划的时代属性与演变

时代属性。早在19世纪末20世纪初，乌托邦主义者和社会改革派就提出通过改造原有的城市空间来达到改革社会的目的，霍华德的“田园城市”、柯布西耶的“光明城市”和赖特的“广亩城市”是这一时期富有社会改革精神的理论与实践的典型^[1]。随着经济社会的不断发展与进步，城市规划、区域规划等系列国土空间规划逐渐经历了从物质环境、视觉美学、经济人向全球化、空间管理、生态环境和人文情怀等转向的时间过程^[2-3]。在此过程中，具有有限性特征的空间资源的管理或管制日益受到世界各国政府的重视，现代意义上的国土空间规划也成为优化国土空间开发格局、协调土地利用与功能组织、调配重要战略资源和促进区域协调发

展的重要工具^[4]。

国内实践。新中国成立初期，我国主要进行了以功能和布局为主要内容的经济区划。国家确立了以东北地区为主发展重工业和重点开发西部落后地区的发展思路，部署前苏联156个援建项目，开展三线建设，落实区域平衡发展战略。受不同历史阶段行政管理体制影响，主体功能区规划、区域规划、国土规划、土地利用规划等共同作用国土空间，难以形成协调统一的规划体系。为此，基于国家治理体系和治理能力现代化建设的实际需要出发，2018年《深化党和国家机构改革方案》提出，适时构建并调整新时代国土空间规划管理体系和制度体系，科学应对经济社会发展中的新情况和新问题。

时空维度。国土空间规划体系是一个立足时空以解决“未来如何”的价值体系，特别是对未来状态的普遍关注。国土空间规划的时间接续问题，是保证政策和机制等方面平稳性和可持续性的关键所在。新时代国土空间规划，要重点处理好与国民经济和社会发展规划在5个时间节点上的接续衔接，即年度计划、5年规划、15年规划、20年规划乃至远期规划。相对而言，年度计划统筹是一项看似容易统一却难以实现统一的工作。5年规划的核心内容是建设用地供应计划和重大基础设施与公益性公共设施建设计划，合理安排有限的公共财政资源，确定城市的新增土地、建设和投资时序，提高财政



资源的利用效率。此外，还应注意年度计划、中期规划和长期规划之间的接续，不同规划乃至同一体系规划除了关注过去和现在，还要有更长远的眼光。

国土空间规划面临的挑战

自然资源本底不优。一是人地空间不匹配。我国人口偏居东南半壁，该区域人口密度已相当于印度、日本。伴随经济增长速度放缓、经济结构转型，以持续的人口减少为核心特征的城市收缩又对人地空间不匹配问题提出了新的挑战。二是水资源压力加大。2018年底，我国人口占世界总量的18.8%，而淡水量仅占世界的8%。1.35亿公顷耕地中，尚有0.55亿公顷为无灌溉条件的干旱地，有0.93亿公顷草场缺水，全国每年有2亿公顷农田受旱灾威胁，农村8000万人饮水困难，农业缺水量达3000亿立方米。三是气候变化影响加剧。气候问题已成为全球关注的焦点，中等碳排放条件下，2050年我国水资源总量将减少5%，在广域时空尺度上，全球性气候变化对生态格局变化将产生深刻影响，部分作物单产和品质、耕地质量、肥料和用水成本、农业灾害以及沿海城市应对冲突的能力亟须增强。

自然资源利用效率不高。一是水资源过度开发与粗放利用并存。如全国21个省（区、市）地下

水超采总面积近30万平方公里，年均超采近170亿立方米。海河水资源利用负荷已达106%，远超国际公认40%的水资源开发生态警戒线。与此同时，农业灌溉水利用率仅为46%，与世界先进水平的70%~80%有较大差距。二是土地利用结构不尽合理。工业用地偏多、生活用地偏少、生态空间供给不足，居住、工作、休憩、交通、开放空间等用地矛盾突出。土地城镇化快于人口城镇化的局面仍未得到根本解决，建设用地批而未供（用）现象较为普遍。

自然资源开发利用质量不高。区域经济社会发展差距依然较大、区域分化现象逐渐显现、无序开发与恶性竞争仍然存在、区域发展不平衡不充分矛盾突出。区域发展方面，2017年，东部地区国土经济密度为中部和西部的4.4倍和20.8倍；革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区发展滞后；城乡发展方面，人口仍将继续向沿江、沿海、沿主要交通线地区聚集，超大城市和特大城市人口继续增长，这在一定程度上也将加剧城乡发展的不平衡问题。陆海发展方面，陆地与海洋联动开发衔接不够，沿海局部地区开发布局与海洋资源环境不相适应，2002年~2014年，全国围填海造地1339平方公里，海岸带和近岸海域的过度开发导致生态环境恶化趋势明显；海洋资源开发不足，专属经济区和大陆架区域的资源开发几近空白。

国土空间规划的着力方向

党的十八大以来，我国经济社会发展的宏观视野发生了重大转移，发展思路的变迁直接影响了空间规划体系的内在范畴与价值取向^[5]。把生态文明建设放在突出地位，始终树立人与自然和谐共生的基本方针、绿水青山就是金山银山的发展理念、良好生态环境是最普惠的民生福祉的宗旨精神、山水林田湖草是生态共同体的系统思想、用最严格制度最严密法制保护生态环境的坚定决心和共谋全球生态文明建设的大国担当，聚焦开放协调、生态保护、共融合作，成为新时代国土空

间规划的内在价值核心。

人的全面发展。新时代国土空间规划，要坚持以人为中心的发展思想，以区域—城乡生命共同体的角度和人性化的尺度，塑造人文品质的生活圈。关注人口结构的优化和人民福祉的提升，加大优质生态产品供给，提高城乡空间品质，加快补齐民生短板，实现区域有机更新和基本公共服务均等化。

坚持生态优先。在规划编制与实施过程中，将生态优先贯穿全过程，统筹划定和落实三条控制线，构建生态廊道和生物多样性保护网络，将需要保护的地方保护好。加强生态修复，统筹山水林田湖草等生态要素，协调处理好生态保护与经济社会发展的关系。重视以生态单元分析解决问题，对生态问题识别不能仅仅立足经济区，还要从行政单元分析，根据自然生态系统的完整性、系统性识别分析问题，解决生态环境。

扎实基础工作。体现基础数据的真实性、现时性，处理好国家统计数据权威性和海量、多源、高精度大数据的有效衔接。确保第三次国土调查数据的实时和精准，用好政府统计口径的有关数据。利用好大数据和移动互联网技术，科学模拟预测城市等中等尺度国土空间发展变化，准确掌握和有效认知大量个体日常行为和活动规律。兼顾“以空间为基”与“以人为本”，提供新的空间分析手段与可视化表达方式，建立适应资源环境承载能力的生态—农业—城镇格局，推动规划编制方法、管理模式加速转型和创新。实施监测技术手段应用，推进国土空间基础信息平台建设。

政策精准有效。首先，注重存量、减量优先。严格实施水资源、能源资源总量和强度双控，严控建设用地规模，推动超载区域建设用地规模负增长。加大存量用地盘活力度，提高“增存挂钩”奖励比例，腾退的用地优先用于城市环境品质提升、先进制造业和高端服务业发展。通过对北京、上海等特大城市土地的功能改变，控制增量、优化存量，提升城市核心功能。以城市功能“量”的减法，换来发展势能“质”的提升，从而实现城市更高水平、更高质量的发展^[6]。其次，支持优势地区有更多发

展空间。加大生态保护红线的划定，增强高质量发展的环境支撑能力。鼓励城市群内部共建产业园区，由国家、省、共建地区分摊用地指标，实行台账核销制管理，建立税收分享与征管协同机制，促进优势地区通过“飞地经济体系”建设增加发展空间，带动落后地区共同发展。完善价格形成机制与测算标准，建立指标交易中心，允许增减挂钩节余指标在城市群范围内流转使用，增加优势地区流量发展空间，促进区域、城乡之间资源、资金要素合理流动、高效集聚。再次，创新国土空间规划协调机制。更加关注区域自然和人文禀赋、人的生产和生活活动以及空间权益和运行机制，强调在实现环境共治的合作、跨界发展的空间构建、多途径区域互助、公共服务的全面均等化以及区域规划编制管理等方面，建立区域协调机制。最后，建立市场化多元化生态补偿机制。鼓励引导受益地区与生态保护地区、流域上下游之间，采取资金补助、对口协作、产业转移、共建园区、技术和智力支持、实物补偿等方式实施横向生态补偿。开展生态产品价值实现机制试点。📍

参考文献：

- [1] 顾朝林，管卫华，刘合林．中国城镇化2050：SD模型与过程模拟[J]．中国科学：地球科学，2017，47(7):818-832.
- [2] 吴志强，仇勇懿，干靛，等．中国城镇化的科学性支撑关键[J]．城市规划学刊，2011，(4):1-9.
- [3] 国务院发展研究中心，世界银行．中国：推进高效、包容和可持续的城镇化[M]．北京：中国发展出版社，2014：35.
- [4] 中央城镇化工作会议在北京举行[N]．人民日报，2013-12-15(01)．
- [5] 强海洋．中国空间规划体系构建研究[J]．发展研究，2015，(5):20-23.
- [6] [法]亨利·列斐伏尔．空间、空间的生产和空间政治经济学[J]．李春，译．城市与区域规划研究，2012，(2):159-177.

(作者供职于中国自然资源经济研究院)